

Bruxelas, 12.9.2018
COM(2018) 632 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
sobre a avaliação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)

*Contributo da Comissão Europeia para a reunião de dirigentes em
Salzburgo de 19 a 20 de setembro de 2018*

Índice

1.	Introdução.....	2
2.	Contexto	2
3.	A avaliação do EUROSUR	3
3.1.	Âmbito da avaliação.....	3
3.2.	Ponto da situação relativamente à aplicação do EUROSUR	4
3.3.	Resultados da avaliação	6
3.3.1.	Relevância	6
3.3.2.	Eficácia.....	8
3.3.3.	Eficiência.....	9
3.3.4.	Coerência.....	10
3.3.5.	Valor acrescentado europeu	10
3.4.	Conformidade com os direitos fundamentais e impacto sobre os mesmos.....	11
3.4.1.	Países terceiros e princípio da não repulsão	11
3.4.2.	Tratamento de dados pessoais	11
3.4.3.	Sugestões de melhoria	11
4.	Questões que requerem mais atenção.....	12
4.1.	Melhoria do funcionamento do EUROSUR.....	12
4.1.1.	Reforço das competências dos centros nacionais de coordenação....	12
4.1.2.	Melhoria da gestão do EUROSUR.....	12
4.1.3.	Redução dos requisitos técnicos.....	13
4.1.4.	Exploração dos serviços de fusão do EUROSUR.....	13
4.2.	Alargamento do âmbito de aplicação do EUROSUR	13
4.2.1.	Inclusão de controlos nos pontos de passagem das fronteiras.....	13
4.2.2.	Vigilância das fronteiras aéreas.....	14
4.2.3.	Cooperação com países terceiros vizinhos	14
4.2.4.	O EUROSUR e a gestão integrada das fronteiras	14
5.	Conclusões e acompanhamento	14

1. INTRODUÇÃO

A gestão eficaz das fronteiras externas da União é uma prioridade importante e uma condição indispensável à aplicação e preservação adequadas do espaço Schengen de livre circulação, que é uma das mais importantes realizações da integração europeia.

Adotado em 2013, o Regulamento (UE) n.º 1052/2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)¹, estabelece um quadro comum para o intercâmbio de informações e para a cooperação entre as autoridades de vigilância das fronteiras dos Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), a seguir denominada «Agência». O quadro do EUROSUR está em funcionamento desde 2 de dezembro de 2013. O regulamento prevê a apresentação, de quatro em quatro anos, de uma avaliação global do EUROSUR pela Comissão, acompanhada, se necessário, de propostas adequadas de alteração do regulamento.

O Regulamento Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira², adotado em 14 de setembro de 2016, criou a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC) como uma responsabilidade partilhada entre a Agência e os Estados-Membros, alargou o mandato da Agência e definiu os elementos da gestão europeia integrada das fronteiras. Dado que a Agência desempenha um papel significativo na execução do EUROSUR, as novidades introduzidas pelo Regulamento GEFC têm um impacto importante na execução diária do EUROSUR e devem ser tidas em conta aquando do desenvolvimento do EUROSUR.

A fim de ter em conta a plena aplicação do Regulamento GEFC e o seu impacto no EUROSUR, a avaliação do EUROSUR, prevista inicialmente para dezembro de 2016, foi adiada para setembro de 2018.

2. CONTEXTO

O EUROSUR cria um mecanismo de intercâmbio de informações e de cooperação que permite às diferentes autoridades nacionais que exercem atividades de vigilância das fronteiras trocar informações e cooperar a nível tático, operacional e estratégico, tanto no interior dos Estados-Membros e entre estes como com a Agência.

O EUROSUR tem por objetivo detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transnacional e contribuir para a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes. O EUROSUR visa melhorar o conhecimento da situação e aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas dos Estados-Membros³.

O EUROSUR é aplicável à vigilância das fronteiras externas terrestres e marítimas. A título facultativo, pode aplicar-se igualmente à vigilância das fronteiras aéreas, bem como aos controlos nos pontos de passagem das fronteiras. As atividades de vigilância do EUROSUR incluem o controlo, a deteção, a identificação, o seguimento, a prevenção e a interceção de passagens não autorizadas das fronteiras.

¹ Regulamento (UE) n.º 1052/2013.

² Regulamento (UE) 2016/1624.

³ Trinta Estados-Membros aplicam o Regulamento EUROSUR, nomeadamente 26 Estados-Membros da UE (todos com exceção do Reino Unido e da Irlanda) e os quatro países associados de Schengen (Islândia, Lichtensteine, Noruega e Suíça).

O EUROSUR não é aplicável a eventuais medidas jurídicas ou administrativas adotadas quando as autoridades responsáveis de um Estado-Membro tenham intercetado atividades criminosas transnacionais ou passagens não autorizadas das fronteiras externas e, em particular, não abrange os aspetos relacionados com a ação penal.

Os principais elementos do EUROSUR são os seguintes:

- *Centros nacionais de coordenação*, que, em cada Estado-Membro, servem de plataformas de cooperação e de intercâmbio de informações entre as agências no domínio da vigilância das fronteiras;
- Uma *rede de comunicações*, que apoia o intercâmbio de informações no âmbito do EUROSUR, incluindo também informações sensíveis e informações classificadas da UE, e que assegura um serviço de videoconferência operado pela Agência;
- Os serviços de fusão do EUROSUR prestados pela Agência, que disponibilizam aos Estados-Membros e à Agência serviços de vigilância nas fronteiras externas e na área além-fronteiras com base na combinação de atividades de vigilância com fontes de informação, como imagens de satélite, serviços de notificação de navios e serviços meteorológicos e ambientais;
- Diversos quadros de situação, que contêm informações sobre as ocorrências e os meios de patrulha, bem como informações analíticas. Cada Estado-Membro gere o seu próprio quadro de situação nacional. A Agência gere o quadro de situação europeu, que abrange o território dos Estados-Membros, bem como o quadro comum de informações além-fronteiras, que abrange a área para além das fronteiras externas.⁴

O regulamento prevê igualmente o reforço da capacidade de reação, em especial através da criação de troços de fronteira externa por parte dos Estados-Membros. Com base numa análise de risco e em concertação com o Estado-Membro em questão, a Agência atribui diferentes níveis de impacto (baixo, médio, elevado) no que respeita a cada um destes troços de fronteira. Os níveis de impacto atribuídos desencadeiam medidas de resposta correspondentes por parte dos Estados-Membros e da Agência.

O regulamento enquadra também o intercâmbio de informações e a cooperação com os países terceiros vizinhos para efeitos do EUROSUR sobre questões como o intercâmbio de dados pessoais, que é estritamente limitado pelo Regulamento (UE) n.º 1052/2013.

3. A AVALIAÇÃO DO EUROSUR

3.1. Âmbito da avaliação

A avaliação abrange todo o âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1052/2013, centrando-se na sua aplicação pelos Estados-Membros e pela Agência. Em conformidade com

⁴ As informações do EUROSUR são trocadas e divulgadas de forma descentralizada por cada Estado-Membro e pela Agência. Não são trocados dados pessoais através da rede de comunicações do EUROSUR, e apenas um pequeno número de Estados-Membros procede ao intercâmbio de dados pessoais através dos seus centros nacionais de coordenação.

o artigo 22.º, n.º 2, deste regulamento e com as orientações do programa «Legislar melhor», a avaliação atende aos seguintes aspetos:

- relevância do EUROSUR e validade dos princípios subjacentes;
- eficácia do EUROSUR através de uma análise dos resultados obtidos relativamente aos objetivos fixados;
- eficiência do EUROSUR, incluindo uma avaliação dos custos e benefícios;
- coerência do EUROSUR com outras políticas e atos jurídicos; e
- valor acrescentado europeu do regulamento através de um controlo da subsidiariedade.

A avaliação inclui também uma análise independente, por parte da Agência dos Direitos Fundamentais, da conformidade com os direitos fundamentais e do impacto nos mesmos.

3.2. Ponto da situação relativamente à aplicação do EUROSUR

O EUROSUR abrange um quadro de governação e um sistema de intercâmbio de informações. De um modo geral, a aplicação do quadro do EUROSUR decorreu tal como previsto no regulamento:

- Todos os Estados-Membros estabeleceram o respetivo centro nacional de coordenação como ponto central para a vigilância das fronteiras a nível nacional, que funciona normalmente 24 horas por dia, sete dias por semana. Consoante a repartição das competências e a situação geográfica do Estado-Membro, o centro nacional de coordenação é utilizado para o comando e o controlo dos guardas de fronteira ou apenas como «plataforma» de coordenação das atividades de vigilância das fronteiras. Todos os centros nacionais de coordenação cooperam e trocam informações com os centros de outros Estados-Membros e com a Agência e quase todos eles com outras autoridades nacionais pertencentes ao mesmo Estado-Membro. No entanto, vários Estados-Membros ainda têm de garantir a plena conformidade dos seus centros com os requisitos do Regulamento (UE) n.º 1052/2013, tal como identificado no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen.
- Todos os Estados-Membros criaram um quadro de situação nacional relativo à sua situação na fronteira, partilhando os incidentes fronteiriços (nível respeitante às ocorrências) e os relatórios analíticos (nível de análise). No entanto, atualmente, apenas metade dos Estados-Membros partilham a nível nacional as posições dos seus recursos de patrulha através do nível operacional. Metade dos Estados-Membros partilham também informações relativas ao seu quadro de situação nacional com os Estados-Membros vizinhos.
- Todos os Estados-Membros definiram os seus troços de fronteira aos quais a Agência atribuiu e adaptou níveis de impacto, em concertação com os Estados-Membros em causa. Foi assegurado o apoio da Agência aos troços de fronteira com um nível de impacto elevado em todos os Estados-Membros em causa, nomeadamente a Itália e a Grécia.
- Todos os Estados-Membros apresentaram relatórios à Comissão sobre a sua cooperação com países terceiros vizinhos. Esta cooperação é normalmente assegurada no âmbito das redes de cooperação regional ou através de acordos bilaterais. No âmbito da avaliação, os Estados-Membros partilharam com a Comissão os textos de acordos bilaterais selecionados celebrados com países terceiros.

- A Agência disponibiliza atualmente treze serviços de fusão do EUROSUR. Estes serviços prestam serviços de informação de elevado valor acrescentado a todos os centros nacionais de coordenação através da rede de comunicações do EUROSUR bem como, diretamente, a operações conjuntas coordenadas pela Agência. Estes serviços são utilizados para apoiar as operações nas fronteiras, para detetar e analisar atividades criminosas transnacionais, como a introdução clandestina de migrantes, o tráfico de armas, droga, cigarros e outros contrabandos, bem como para detetar migrantes em perigo. São igualmente utilizados para apoiar as atividades de patrulha dos Estados-Membros.

Os serviços de fusão do EUROSUR são o resultado da cooperação diária da Agência com a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), a Agência Europeia de Controlo das Pescas (AECP) e o Centro de Satélites da UE, e foram alargados com o apoio financeiro do programa espacial da UE Copernicus. Está atualmente a ser testado um novo serviço, designado Vigilância Aérea Polivalente (M.A.S.), no âmbito da cooperação europeia no domínio das funções de guarda costeira e do acordo de trabalho tripartido entre a EMSA, a AECP e a Agência.

- A rede de comunicações do EUROSUR está a ser implantada e operada pela Agência. Desde dezembro de 2013, foram notificadas e trocadas através do quadro de situação europeu mais de 184 000 ocorrências relacionadas com as fronteiras. Em janeiro de 2018, a Agência concluiu oficialmente a acreditação de segurança desta rede, o que lhe permitiu o intercâmbio de informações restritas da UE com os centros nacionais de coordenação.

A fim de tornar o intercâmbio de informações mais convivial, é necessário melhorar a disponibilidade da rede e a sua interface de utilização. Tal permitiria aos Estados-Membros uma utilização mais rápida e mais eficaz das informações disponíveis. Além disso, embora exista já um certo grau de heterogeneidade nas informações comunicadas no EUROSUR, tanto sobre o tipo de incidentes como sobre os prazos para a apresentação de relatórios sobre os quadros de situação, a utilização das informações disponíveis para fins analíticos poderá ser ainda melhorada se for permitida uma gestão mais automatizada da informação.

- A rede de comunicações do EUROSUR entre os centros nacionais de coordenação e a Agência foi implantada juntamente com outro sistema de informação gerido pela Agência, que é dedicado à aplicação Joint Operations Reporting Application (JORA) da Agência, que desempenha funções semelhantes. Esta redundância deu origem a confusões para os Estados-Membros e teve um impacto negativo na qualidade da notificação nas fronteiras externas. A situação está a melhorar, uma vez que a Agência está a proceder a uma fusão progressiva da aplicação JORA com a rede de comunicações do EUROSUR, que, a médio prazo, deverão tornar-se um instrumento único.
- Em 2015, a Comissão adotou o *manual EUROSUR*⁵, que contém orientações técnicas e operacionais, recomendações e boas práticas, nomeadamente no que se refere à cooperação com países terceiros.

⁵ Recomendação da Comissão, de 15.12.2015, que adota o manual prático para a execução e gestão do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Manual EUROSUR)

3.3. Resultados da avaliação

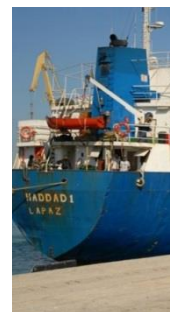
3.3.1. Relevância

A crise migratória, em especial ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais em 2015/2016, e os atentados terroristas ocorridos na Europa são as duas principais situações de crise que a UE teve de enfrentar desde a adoção do EUROSUR. Estas duas situações de crise demonstraram claramente a necessidade de um quadro sólido e abrangente em matéria de intercâmbio de informações e de cooperação para a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O EUROSUR deve continuar a ser desenvolvido neste contexto.

O EUROSUR é importante para a prevenção da imigração ilegal e para a luta contra a criminalidade transnacional. Foram comunicados muitos exemplos de casos em que as informações trocadas via EUROSUR com a Agência e entre os Estados-Membros evitaram casos de contrabando de droga, armas, cigarros e outras mercadorias ilícitas, bem como de introdução clandestina de seres humanos, e conduziram à detenção dos contrabandistas, que foram posteriormente levados a tribunal.

Exemplos da utilização dos serviços de fusão do EUROSUR no combate à criminalidade transnacional

Em 29 de novembro de 2014, uma equipa da guarda costeira grega, que procedia a uma análise de informações disponíveis, detetou um transbordador de veículos com pavilhão tanzaniano, que transportava a bordo nove camiões. O navio foi seguido de perto através dos serviços de fusão do EUROSUR durante um longo período. No interior dos camiões foi detetada uma quantidade significativa de tabaco, mais de 60 milhões de cigarros, sem qualquer documentação que garantisse a sua posse legal. Esta foi, naquela altura, a segunda maior quantidade jamais apreendida pela guarda costeira grega, num valor estimado em cerca de 30 000 000 euros.



Durante alguns meses, o navio «Haddad I» (arvorando pavilhão boliviano), foi identificado como sendo potencialmente suspeito e seguido através dos serviços de fusão do EUROSUR. Em setembro de 2015, na sequência de um comportamento atípico no mar, o navio foi intercetado e sujeito a verificação pelas autoridades gregas. Graças a esta operação, foi possível detetar a bordo do navio cerca de 5 000 armas e 500 000 balas, bem como cigarros de contrabando; o navio tinha como destino a Líbia.



Em 15 de junho de 2017, a guarda costeira grega (HCG) imobilizou um navio de carga (Golendri) com cigarros de contrabando e deteve seis contrabandistas. A utilização dos serviços de fusão do EUROSUR, com base num pedido da HCG, complementou o seguimento do navio traficante desde Montenegro até Creta.

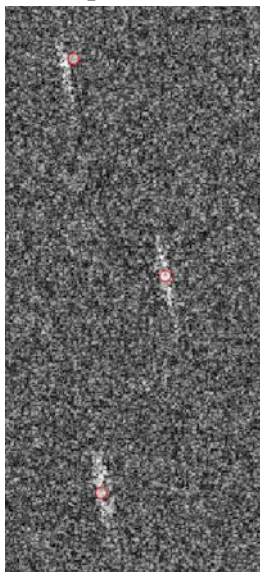


Em julho de 2017, os serviços de fusão do EUROSUR contribuíram para a interceção do navio de carga «Falkvag». O navio foi avistado por

um recurso aéreo e os seus movimentos foram acompanhados pela Agência. Todas as informações recolhidas foram comunicadas ao centro nacional de coordenação espanhol. Foram apreendidos seis contentores de cigarros de contrabando. Segundo os meios de comunicação social espanhóis, esta foi a maior quantidade apreendida na história das alfândegas espanholas.

Em várias ocasiões, o EUROSUR contribuiu diretamente para salvar centenas de vidas de migrantes, começando por detetá-los no mar e desencadeando depois os mecanismos de busca e salvamento. O EUROSUR salvou muitas mais vidas de forma indireta ao estabelecer e assegurar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as guardas de fronteiras e costeiras em exercício nos centros nacionais de coordenação e nos centros de coordenação de busca e salvamento marítimo.

Exemplos de contributos dos serviços de fusão do EUROSUR para salvar a vida de migrantes



Em outubro de 2015, a Agência, utilizando os serviços de fusão do EUROSUR, detetou objetos não identificados no mar, na zona adjacente à costa líbia. As informações foram rapidamente transmitidas às autoridades italianas, que notificaram o navio da EUNAVFOR MED presente na zona, o que possibilitou o resgate dos migrantes.

Em setembro de 2016, os serviços de fusão do EUROSUR, recorrendo a tecnologias avançadas de satélites e radares, contribuíram para salvar pessoas em perigo no mar a norte de Marrocos. As autoridades espanholas foram notificadas pelos agentes marroquinos sobre a presença de uma embarcação perdida na zona, mas sem indicação da localização exata. Um varrimento por satélite da zona, solicitado pela Agência no âmbito dos serviços de fusão do EUROSUR, indicou a presença de um objeto no mar. A informação foi rapidamente transmitida às autoridades espanholas, que lançaram uma operação de busca e salvamento. Uma embarcação com 35 migrantes a bordo, incluindo mulheres e crianças, foi encontrada na zona indicada e as pessoas foram salvas por um navio francês destacado no âmbito da operação conjunta Indalo.

Em 24 de junho de 2017, uma operação conjunta Indalo 2017, que efetuava um voo de acompanhamento para deteção de embarcações, detetou duas pequenas embarcações de borracha com 73 pessoas a bordo. Os serviços de fusão do EUROSUR, recentemente reforçados, confirmaram a posição das embarcações a norte da costa do Norte de África, demonstrando a sua capacidade para detetar inclusivamente pequenos objetos (5-7 metros) no mar. As pessoas que se encontravam a bordo foram resgatadas e transportadas em segurança para o porto espanhol de Motril.

Em outubro de 2017, o novo serviço de fusão do EUROSUR para a vigilância aérea polivalente contribuiu para operações de busca e salvamento que envolveram 19 embarcações diferentes no mar Mediterrâneo, o que resultou no salvamento de cerca de 716 migrantes. Em novembro de 2017, foram detetados oito navios no Mediterrâneo Central, possibilitando o salvamento de cerca de 314 migrantes.

3.3.2. Eficácia

O quadro do EUROSUR é eficaz na promoção do intercâmbio de informações e da cooperação.

A criação dos centros nacionais de coordenação criou valor acrescentado ao melhorar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as agências, a nível nacional e regional, com os Estados-Membros vizinhos e com a Agência. O papel dos centros nacionais de coordenação poderá ser ainda reforçado através de uma melhor coordenação com os níveis local e regional de gestão das fronteiras e poderá abranger outros aspetos da gestão integrada das fronteiras, como o seguimento de movimentos secundários.

Exemplos de contributos do EUROSUR para melhorar as capacidades de reação nos Estados-Membros

Em Portugal, o EUROSUR levou à criação de linhas de comunicação diretas entre o Centro de Comando e Controlo Nacional que opera o sistema nacional de vigilância (SIVICC), o Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (Autoridade Marítima-Marinha) e o Comando Aéreo (Força Aérea). Esta medida aumentou de forma bastante significativa a capacidade de reação a situações de crise.

Na Suíça, os comboios de mercadorias internacionais que atravessam o país podem ter a bordo migrantes em situação irregular. Informações sobre estes comboios, provenientes dos centros nacionais de coordenação dos Estados-Membros vizinhos, ajudaram a salvar migrantes, que seguiam nestes comboios, de situações de hipotermia e de lesões graves.



À esquerda: No centro nacional de coordenação italiano, a Polícia, os Carabinieri, a Guarda Costeira, a Guardia di Finanza, a Marinha e a Alfândega trabalham lado a lado.

Em baixo: O centro nacional de coordenação espanhol notifica através do EUROSUR a interceção de uma lancha envolvida em atividades de tráfico de droga.



A qualidade da informação partilhada entre a Agência e os Estados-Membros através do quadro de situação europeu poderá ser melhorada. Tal como já se referiu, é conveniente fundir os diferentes sistemas de informação utilizados pela Agência, como a aplicação JORA e a rede de comunicações do EUROSUR. A automatização e a adesão dos utilizadores deverão ser melhoradas recorrendo a tecnologias de ponta. A Agência deve acompanhar e, se necessário, controlar a qualidade do serviço e das informações partilhadas no âmbito do EUROSUR.

De um modo geral, para ser mais eficaz, o EUROSUR deverá evoluir de um sistema para um quadro de governação mais geral para o intercâmbio de informações e a cooperação.

3.3.3. Eficiência

Os custos de execução do EUROSUR, que são suportados pelos orçamentos nacionais, pelos instrumentos de financiamento da UE e pela Agência, são estimados em cerca de 130 milhões

de euros; este montante está dentro dos 208 milhões de euros estimados na avaliação de impacto que acompanha a proposta legislativa do EUROSUR⁶, de 2011.

A UE presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a aplicação do EUROSUR através do Fundo para as Fronteiras Externas (FFE), que abrange o período 2007-2013, e do Fundo para a Segurança Interna (FSI)/Fronteiras e Vistos do atual quadro financeiro plurianual, tanto em regime de gestão partilhada como em regime de gestão direta. Estes instrumentos são objeto de avaliações específicas da sua aplicação.

O EUROSUR criou encargos administrativos limitados. Uma das fontes de encargos administrativos salientada pelas partes interessadas consultadas é a intervenção manual no âmbito do intercâmbio de informações.

De acordo com as partes interessadas, as vantagens de melhorar o conhecimento da situação e as capacidades de reação proporcionados pelo EUROSUR ultrapassam os custos associados à aplicação do mesmo: o EUROSUR contribuiu para o reforço das sinergias a nível europeu, limitando assim os custos a nível nacional.

3.3.4. Coerência

O EUROSUR promove sinergias e, por conseguinte, a coerência com outras políticas: o centro nacional de coordenação é um ponto focal para a cooperação operacional com outros intervenientes políticos em domínios como os assuntos marítimos, a segurança e o controlo aduaneiro. Constitui igualmente um bom exemplo da cooperação civil/militar, dado que vários centros nacionais de coordenação integram também agentes militares, tais como oficiais da Marinha.

A nível da UE, os serviços de fusão do EUROSUR constituem um instrumento que pode ser utilizado para outras funções exercidas pela guarda costeira, como o controlo das pescas. Além disso, proporcionam benefícios mútuos a nível da segurança externa, como, por exemplo, o facto de os produtos de informação do EUROSUR terem sido partilhados através da Agência com a operação EUNAVFOR Med Sophia no âmbito da PCSD.

Os serviços de fusão do EUROSUR constituem igualmente uma ferramenta de operacionalização de projetos e programas de investigação e são um resultado concreto do programa espacial da UE Copernicus.

O EUROSUR deve ser alterado a fim de se adaptar às novidades introduzidas pelo Regulamento GEFC e de refletir tanto o novo mandato da Agência como a aplicação da gestão integrada das fronteiras da UE.

3.3.5. Valor acrescentado europeu

O valor acrescentado europeu do EUROSUR é plenamente reconhecido pela comunidade de gestão das fronteiras da UE. A supressão do quadro do EUROSUR não é concebível, uma vez que a maioria dos Estados-Membros depende agora deste sistema para a vigilância das fronteiras.

⁶ COM(2011) 873 final.

Os serviços de fusão do EUROSUR representam um verdadeiro valor acrescentado para os utilizadores finais envolvidos na vigilância das fronteiras. Nenhuma organização nacional de guarda de fronteiras teria, por si só, capacidade para disponibilizar os serviços de vigilância no domínio espacial e outras plataformas de longo alcance oferecidos pelos serviços de fusão do EUROSUR.

3.4. Conformidade com os direitos fundamentais e impacto sobre os mesmos

A Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) avaliou o EUROSUR. No seu relatório⁷, a FRA conclui que o EUROSUR cumpre tanto os direitos fundamentais como os princípios de proteção de dados, mas propõe um conjunto de possíveis melhoramentos.

3.4.1. Países terceiros e princípio da não repulsão

A FRA prestou especial atenção à questão da não repulsão no quadro da cooperação com países terceiros em matéria de gestão das fronteiras, não tendo detetado qualquer incumprimento:

Os 20 Estados-Membros que celebraram acordos bilaterais com países terceiros no domínio da vigilância das fronteiras utilizam, na sua maioria, uma avaliação geral da situação dos direitos fundamentais nos países terceiros, enquanto 11 Estados-Membros integraram cláusulas de salvaguarda dos direitos fundamentais nos seus acordos.

A FRA analisou sete acordos bilaterais selecionados aleatoriamente, nenhum dos quais continha cláusulas contrárias às disposições em matéria de direitos fundamentais consagradas na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e no considerando 15, bem como no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1052/2013. Em especial, de acordo com a avaliação da FRA, a maioria dos acordos inclui uma referência geral que indica que o acordo deve ser aplicado em conformidade com as obrigações internacionais das partes e pode ser clarificado com garantias expressas para promover uma aplicação compatível com os direitos fundamentais.

3.4.2. Tratamento de dados pessoais

De um modo geral, os dados pessoais são objeto de um tratamento adequado no EUROSUR, graças à formação adequada e às orientações do Manual EUROSUR.

Com exceção dos números de identificação dos navios, não é efetuado qualquer intercâmbio de dados pessoais entre a Agência e os Estados-Membros no contexto do EUROSUR. Apenas seis Estados-Membros efetuam o tratamento de dados pessoais no contexto da respetiva aplicação nacional do EUROSUR.

3.4.3. Sugestões de melhoria

No seu relatório, a FRA sugeriu várias evoluções possíveis do EUROSUR, tais como a inclusão de cláusulas específicas segundo as quais o acordo deve ser aplicado em

⁷ Agência dos Direitos Fundamentais: How the Eurosur Regulation affects fundamental rights [O impacto do Eurosur nos direitos fundamentais], <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/evaluation-impact-eurosur-fundamental-rights>

conformidade com os direitos fundamentais, no pleno respeito do princípio da não repulsão e refletindo as principais garantias em matéria de proteção de dados em acordos futuros com países terceiros. Como alternativa possível, sugeriu o desenvolvimento de soluções técnicas e processuais para documentar melhor as ocorrências associadas à busca e salvamento, bem como as ocorrências que envolvam grupos de pessoas vulneráveis, como as crianças. A Agência considera que estas soluções podem reduzir o risco de violação dos direitos humanos.

4. QUESTÕES QUE REQUEREM MAIS ATENÇÃO

As melhorias a seguir indicadas podem ser alcançadas através da alteração prevista do Regulamento EUROSUR.

4.1. Melhoria do funcionamento do EUROSUR

O EUROSUR deve evoluir de um sistema para um quadro de governação que promova o intercâmbio de informações e a cooperação a nível nacional, regional e da UE, bem como com terceiros.

4.1.1. Reforço das competências dos centros nacionais de coordenação

A criação de centros nacionais de coordenação nos Estados-Membros é uma das mais notáveis realizações do Regulamento EUROSUR. Quando várias autoridades nacionais participam no controlo das fronteiras, o centro nacional de coordenação é frequentemente utilizado como «plataforma» para promover a cooperação interagências entre as várias organizações pertencentes a diferentes ministérios.

O centro nacional de coordenação contribuiu igualmente para estruturar a cooperação interagências para além do nível nacional e promover a cooperação bilateral e multilateral no domínio da vigilância das fronteiras. O modelo do centro nacional de coordenação está agora a ser exportado para países terceiros, permitindo o desenvolvimento de redes de cooperação regional.

Os subseqüentes desenvolvimentos do EUROSUR com vista a promover a gestão integrada das fronteiras europeias devem ter em conta a diversidade das estruturas administrativas e das culturas nos Estados-Membros. O reforço e a clarificação do papel e das competências do centro nacional de coordenação permitirão manter o grau de flexibilidade necessário no tocante à execução, reforçando simultaneamente o intercâmbio de informações e a cooperação.

4.1.2. Melhoria da gestão do EUROSUR

O Regulamento EUROSUR deve definir melhor os papéis e as responsabilidades dos vários intervenientes, de modo a melhorar o intercâmbio de informações e a reforçar a confiança entre as partes interessadas.

Por exemplo, a notificação de ocorrências e a prestação de serviços de informação no EUROSUR devem ser clarificadas de forma mais pormenorizada, em especial quanto à definição das entidades responsáveis, de quem detém a propriedade das informações e do prazo para a comunicação de ocorrências.

Devem ser estabelecidas normas para assegurar a convergência dos procedimentos de apresentação de relatórios, o tipo de ocorrências notificadas e as interfaces técnicas com vista a promover a ligação entre máquinas. Deve ser criado um mecanismo automático para controlar e assegurar a qualidade das informações trocadas no âmbito do EUROSUR.

4.1.3. Redução dos requisitos técnicos

O rápido desenvolvimento da tecnologia é um fator facilitador que permite igualmente uma aplicação nova e mais eficiente das soluções de intercâmbio de informações.

Embora seja fundamental prever requisitos técnicos rigorosos — por exemplo, no que diz respeito à estrutura dos quadros de situação — para estabelecer o sistema EUROSUR num prazo muito curto, tais requisitos podem transformar-se rapidamente num obstáculo ao intercâmbio de informações rápido e eficiente, dificultando assim a introdução de novas melhorias.

Por exemplo, para além do intercâmbio de informações entre os níveis nacional e da UE descritos no Regulamento EUROSUR, as informações de natureza técnica e operacional poderão ser trocadas mais rapidamente a nível local entre os Estados-Membros, numa base bilateral ou multilateral, no quadro «global» do EUROSUR.

O mesmo se aplica ao intercâmbio de informações no âmbito das operações conjuntas através do sistema JORA da Agência, que é também uma fonte primordial de informações para o EUROSUR.

4.1.4. Exploração dos serviços de fusão do EUROSUR

Os serviços de fusão do EUROSUR são um conjunto de serviços de informação assente numa sólida cooperação entre as agências a nível da UE. É do consenso geral que este mecanismo proporciona um verdadeiro valor acrescentado europeu às operações de gestão das fronteiras.

Com a evolução da vigilância das fronteiras, estão a ser desenvolvidos novos instrumentos, como a Vigilância Aérea Polivalente. O EUROSUR deverá permitir uma rápida utilização destes novos serviços, assegurando simultaneamente o respeito pelos direitos fundamentais e a proteção de dados.

4.2. Alargamento do âmbito de aplicação do EUROSUR

Com base nos ensinamentos retirados e no êxito do EUROSUR enquanto quadro jurídico para o intercâmbio de informações e a cooperação entre os Estados-Membros e a Agência, o âmbito de aplicação do regulamento poderá ser progressivamente alargado a fim de abordar vários aspetos da gestão das fronteiras.

4.2.1. Inclusão de controlos nos pontos de passagem das fronteiras

De acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1052/2013, as informações relativas aos controlos nos pontos de passagem das fronteiras e à vigilância das fronteiras aéreas são fornecidas, a título voluntário, por um número considerável de Estados-Membros. Na situação atual, muitos incidentes ocorridos nessas fronteiras podem «escapar»

ao quadro de situação europeu, uma vez que não são comunicados por todos os Estados-Membros.

Por conseguinte, é necessário incluir os incidentes que ocorrem nos pontos de passagem das fronteiras numa base sistemática.

4.2.2. Vigilância das fronteiras aéreas

Para além das questões dos aeroportos acima referidas, a questão da vigilância das fronteiras aéreas merece especial atenção. Estão a ser comunicadas novas atividades criminosas que utilizam pequenas aeronaves, incluindo sistemas de aeronaves pilotadas à distância, para o contrabando de droga e de tabaco. Tanto as soluções técnicas como as organizacionais poderão ser abordadas num ulterior desenvolvimento do quadro do EUROSUR.

4.2.3. Cooperação com países terceiros vizinhos

O intercâmbio de informações e uma cooperação mais estreita com os países terceiros vizinhos são essenciais para a gestão dos fluxos migratórios e a prevenção da criminalidade nas fronteiras externas.

Os artigos 54.º e 55.º do Regulamento GEFC oferecem à Agência novas possibilidades de âmbito mais alargado nesta matéria do que o artigo 20.º do Regulamento EUROSUR.

É necessário melhorar a coerência do quadro para o intercâmbio de informações e a cooperação com os países terceiros nos dois regulamentos, de modo a evitar sobreposições e a assegurar a complementaridade com outros atos legislativos, tais como o Regulamento relativo aos agentes de ligação da imigração⁸.

4.2.4. O EUROSUR e a gestão integrada das fronteiras

O Regulamento GEFC define a gestão europeia integrada das fronteiras como uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Para este efeito, não existe um quadro geral comum para o intercâmbio de informações e a cooperação por parte da gestão europeia integrada das fronteiras.

O EUROSUR aplicou com êxito o referido quadro no domínio da vigilância das fronteiras. Deve ser considerada a possibilidade de alargar o conceito de quadro comum de gestão integrada das fronteiras, incluindo o seguimento dos movimentos secundários.

5. CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO

À luz das conclusões da avaliação SWD(2018) 410 e dos debates realizados com os peritos dos Estados-Membros e da Agência, a Comissão formula as seguintes conclusões:

Embora o quadro do EUROSUR tenha registado progressos no cumprimento dos objetivos, o seu funcionamento poderá ser melhorado através da transição de um sistema de informação

⁸ Regulamento (CE) n.º 377/2004 do Conselho, de 19 de fevereiro de 2004, relativo à criação de uma rede de agentes de ligação da imigração

técnica para um quadro de governação para o intercâmbio de informações e a cooperação, abrangendo o controlo das fronteiras e, possivelmente, outros elementos selecionados da gestão europeia integrada das fronteiras.

Acompanhamento:

Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 3, do Regulamento EUROSUR, a Comissão acompanha o presente relatório sobre a avaliação do EUROSUR com uma proposta de alteração do Regulamento EUROSUR e de inclusão do EUROSUR na proposta que altera o Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.